

Dictamen n^o: **108/09**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **18.02.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 18 de febrero de 2009, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en adelante “*Ley del Consejo*”, sobre revisión de oficio de la resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 5 de abril de 2002, recaída en el expediente sancionador n^o aaa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de enero de 2009 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo, por el trámite ordinario de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley del Consejo, en relación con el expediente de revisión de oficio incoada a instancia de la empresa A, en lo sucesivo “*la empresa*”, en el que se solicita la devolución de 300,51 euros de la sanción impuesta por importe de 901,52 euros mediante Resolución de la Dirección General de Transportes el 5 de abril de 2002.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 38/09, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado

por el Decreto 26/2008, de 10 de abril. Correspondió su ponencia a la Sección III, por razón de la materia, en virtud de lo establecido en el apartado primero de la Resolución del Presidente del Consejo Consultivo nº 2/2008 en la que se determina el orden, composición y competencia de las Secciones.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

La empresa mediante Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha de 5 de abril de 2002 fue sancionada con multa por un importe de 901,52 euros, como consecuencia de la denuncia formulada por la Inspección de Transportes, el día 3 de octubre de 2001, según acta nº bbb , por la comisión de tres infracciones graves tipificadas en el artículo 141 j) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre, en lo sucesivo “*LOTT*”, consistente en circular falseando los datos en el disco-grama de un vehículo en tres ocasiones diferentes en el mes de enero de 2001.

La resolución sancionadora fue notificada el 24 de abril de 2002, ante la cual la empresa interpuso recurso de alzada el 9 de mayo de 2002, alegando vulneración del procedimiento sancionador por falta de notificación de la denuncia, vulneración de la presunción de inocencia y responsabilidad del conductor del vehículo. Dicho recurso fue desestimado mediante Resolución del Consejero de fecha 14 de abril de 2003, al considerar que la denuncia se había notificado correctamente y que la presunción de inocencia quedaba desvirtuada por el acta de la Inspección, atribuyéndose la responsabilidad al titular del vehículo que ha cometido la infracción.

Una vez firme la resolución administrativa, en fecha 9 de junio de 2003, presenta ante la oficina de Correos y Telégrafos, S.A., recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 118.1 de la Ley 30/1992,

de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento administrativo común, en lo sucesivo “LRJ-PAC”, por considerar que no ha existido manipulación de los tacógrafos del vehículo, en concreto señala que en el disco de fecha 16/18-01-01 el corte de corriente no ha sido por la manipulación del tacógrafo sino porque un agente de la Guardia Civil registró el mismo, habiéndose diligenciado debidamente en su anverso por el referido agente. Sin embargo, dichas declaraciones no aparecen acompañadas de la debida prueba que lo sustente. Mediante Orden del Consejero de fecha 13 de noviembre de 2003 se inadmite el referido recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 119.1 de la LRJ-PAC.

Con fecha 2 de agosto de 2004 el Área de Inspección propone al área de recursos y asuntos contenciosos, tras ser presentado escrito de reclamación por la empresa, que la sanción impuesta en relación al disco—diagrama de la jornada 16/18 de enero de 2001 de 300,51 euros, sea anulada por haber sido detectado que “... *con posterioridad a la inadmisión del recurso de revisión, y a instancias del propio expediente, se ha visto que por la parte de atrás del citado disco figura una diligencia efectuada por un Agente de la Autoridad quien en dicha jornada realizó un control del tacógrafo teniendo que abrir por tanto el aparato, lo que dio lugar a la suposición de que se había producido una apertura no autorizada del mismo, que realmente no ha existido*”, y en virtud de lo anterior la señalada Área propone que se proceda a la revocación de la infracción citada y sancionada con 300,51 euros, rebajando, por tanto la sanción total a 601,02 euros.

Finalmente, en fecha 29 de junio de 2006 la empresa presenta escrito solicitando la devolución de 300,51 euros al haber quedado acreditado el error de la sanción impuesta porque no había existido manipulación del tacógrafo. Adjunta a dicho escrito copia del justificante de pago de 901,53

euros el 28 de mayo de 2003. La Administración califica dicho escrito como petición de inicio del procedimiento de revisión de oficio y dicta propuesta de resolución 12 de febrero de 2007 en la que propone estimar la revisión de oficio de conformidad con el artículo 621 a) de la LRJ-PAC, que declara la nulidad de los actos administrativos que hayan vulnerado derechos fundamentales. Se acordó su envío al Consejo de Estado, según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma de 30 de marzo de 2006, en relación con el artículo 22.13 de la ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

El 11 de agosto de 2008 se recibe en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el expediente de la reclamación, devuelto por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno para que se solicite dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 14.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley del Consejo Consultivo y a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 32.1 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

El Consejero de Transportes e Infraestructuras está legitimado para

recabar dictamen del Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del referido órgano consultivo autonómico, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) 2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC establece que: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*.

De este precepto se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante, a pesar de que en la propuesta de resolución se mantenga su carácter no vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJAP hace al Consejo de Estado *“u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha, a partir de su creación, y respecto de los expedientes de revisión de oficio que se instruyan por las entidades locales de la Comunidad de Madrid, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

El objeto del procedimiento de revisión está constituido, de acuerdo con la propuesta de resolución, por la Resolución de la Dirección General de Transportes de 5 de abril de 2002 por la que se impone a la empresa una sanción de 901,52 euros, como consecuencia de la denuncia formulada por la Inspección de Transportes, el día 3 de octubre de 2001, según acta n^o

bbb, por la comisión de tres infracciones graves tipificadas en el artículo 141 j) de la LOTT, en la redacción vigente a la fecha de los hechos, consistentes *”El falseamiento de la Declaración de Porte, la Hoja de ruta u otra documentación obligatoria”*. En concreto, por circular falseando los datos en el tacógrafo de un vehículo en tres ocasiones diferentes en el mes de enero de 2001. Sin embargo, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC se refiere a actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Dicha resolución no pone fin a la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 109 de la LRJ-PAC y 53 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en lo sucesivo la *“Ley del Gobierno”*, por lo que no sería susceptible de revisión de oficio. Tampoco concurre el supuesto de que no haya sido recurrido en tiempo, como se desprende del relato de hechos, en fecha 9 de mayo de 2003 la empresa interpuso recurso de alzada frente a dicha resolución, que fue desestimado mediante Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 14 de abril de 2003, notificada el 12 de mayo siguiente. Por ello, dicho acto no es susceptible de revisión de oficio, únicamente la resolución del recurso de alzada puede ser objeto de revisión en el presente supuesto.

SEGUNDA.- El artículo 102 de la LRJ-PAC tiene por objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito, como declara la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. *“Se persigue, pues mediante, este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”*.

La revisión de los actos en vía administrativa opera de distinta manera según se trate de actos favorables o declarativos de derechos, en la medida en que la revisión de actos favorables exige mayores garantías que la de los actos de gravamen, en especial formalidades que garanticen la legalidad y el acierto de la decisión administrativa. Las cautelas que los artículos 102 y 103 de la LRJ-PAC disponen sólo operan respecto de los actos declarativos o favorables para los administrados, ya que respecto de los actos de gravamen la Administración goza de amplias facultades de revisión, sujeta siempre al principio de legalidad consagrada en los artículos 9.1 y 103.1 de la Carta magna. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de noviembre de 2004, en el recurso de casación nº 130/2002, recogiendo la doctrina del Consejo de Estado, dictamen de 8 de junio de 1967 dispone *“que las facultades de la Administración para corregir aquellas situaciones desfavorables a los derechos de los administrados no tienen las limitaciones formales que representa el artículo 110 de la Ley de Procedimiento administrativo para la revisión de los actos administrativos, toda vez que el sentido de este precepto legal es la protección de la seguridad jurídica creada por los actos declarativos de derechos”*.

En el caso objeto de dictamen, se propone la revisión de oficio de una resolución administrativa que impone una sanción administrativa a una empresa al amparo de la causa prevista en el artículo 62.1 a) de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”*.

Se alega que se ha evidenciado, con posterioridad a la propia resolución, que una de las infracciones que se habían imputado a la empresa no se cometió. En particular, el informe del área de Inspección de fecha 2 de agosto de 2004, declara que la apertura del tacógrafo (hecho constitutivo del ilícito administrativo) del vehículo en cuestión, en la jornada del 16 a

18 de enero de 2001, no fue causada por una manipulación injustificada sino que se debió a una actuación de control del aparato, realizada en fechas anteriores por la Guardia Civil, que tuvo que proceder a abrir el aparato, ello dio lugar a una suposición errónea sobre la existencia de una apertura no justificada y constitutiva de la infracción prevista en el artículo 141 j) de la LOTT en concordancia con lo dispuesto en el artículo 198 K) del Real Decreto 1211/90 de 28 de septiembre.

Por todo ello, atendiendo al carácter sancionador del acto cuya revisión se pretende, el cauce adecuado no es la revisión de oficio, sino la revocación contemplada en el artículo 105.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*.

Hay que señalar que la facultad de revocación reconocida en dicho artículo fue una novedad de LRJ-PAC que permite a la Administración la revocación, en cualquier momento, de sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico. El ejercicio de la potestad en la redacción original de la LRJ-PAC solo venía condicionada por límites de tipo negativo: que no sea contraria al Ordenamiento jurídico. Esto es, que habrá de fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad o de anulabilidad porque de lo contrario la revocación sería contraria al principio de legalidad. Posteriormente, la modificación introducida por Ley 4/1999, de 13 de enero, en la citada LRJ-PAC ha añadido nuevos límites además del respeto al principio de legalidad: precisando que tal revocación no debe constituir dispensa o exención no permitida por las Leyes, o ser contraria al principio de igualdad, o al interés público. A ello hay que añadir los límites que con carácter general se establecen en el artículo 106 de la precitada

Ley, aplicable a todos los procedimientos de revisión de actos administrativos, y que dispone:

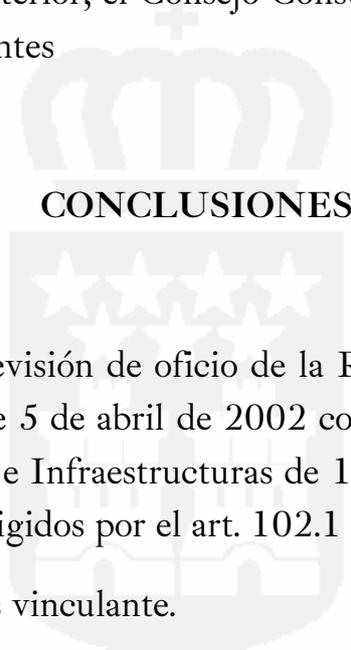
“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, ala buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

Sin embargo, la revocación sólo se acuerda de oficio de forma que el escrito del reclamante, a tenor del artículo 110.2 de la LRJ-PAC, puede calificarse como mera denuncia a los efectos de poder iniciar el procedimiento de oficio (cfr. Artículo 69.1 de la LRJ-PAC) o como derecho de petición en los términos previstos en el artículo 29 de la Constitución desarrollado por la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.

Resulta revelador que la propia Inspección de Transportes mediante informe de fecha 2 de agosto de 2004 (documento nº 12) pusiera de manifiesto que la supuesta infracción atribuida a la reclamante no fue tal, proponiendo que se revocase de oficio parcialmente dicho acto sancionador. Sin embargo, la Administración, a pesar de conocer dichos extremos y estar vinculada por el principio de legalidad en sus actuaciones no inició procedimiento alguno para dejar sin efecto la sanción. No es hasta tres años más tarde, que el propio reclamante, hastiado de intentar la devolución de parte de la sanción, presenta un escrito de queja. Dicho escrito, fue calificado como escrito de inicio del procedimiento de revisión de oficio de acuerdo con el artículo 102 d el al LRJ-PAC, sin embargo no concurre el elemento previo necesario para la aplicación de dicho artículo que es la necesidad de ser un acto declarativo de derechos. Tampoco puede interpretarse como recurso extraordinario de revisión porque no resulta encuadrable en ninguno de los supuestos del artículo 118 de la LRJ-PAC, razón por la cual, debe acudirse a la revocación de oficio.

TERCERA.- La competencia para resolver el procedimiento corresponde a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.4 de la Ley del Gobierno y su acto pondrá fin a la vía administrativa de acuerdo con el artículo 53.1 de la misma, siendo susceptible de recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid a tenor de lo establecido en el artículo 8.2 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa administrativa.

A la vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula las siguientes



CONCLUSIONES

1º) No ha lugar a la revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Transportes de 5 de abril de 2002 confirmada por la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 14 de abril de 2003 por no concurrir los requisitos exigidos por el art. 102.1 de la LRJ-PAC.

El presente dictamen es vinculante.

2º) Concurren los presupuestos necesarios para que se revoque la resolución en los términos manifestados en el considerando de derecho segundo

Madrid, 18 de febrero de 2009